

# VU Research Portal

## **Integratie en de onzekere verwachting van gelijke behandeling van derdelanders. Great Expectations.**

de Vries, K.M.

### ***published in***

Asiel&Migrantenrecht  
2017

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

de Vries, K. M. (2017). Integratie en de onzekere verwachting van gelijke behandeling van derdelanders. Great Expectations. *Asiel&Migrantenrecht*, 2017(6-7), 257-266.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## *Integratie en de onzekere verwachting van gelijke behandeling van derdelanders<sup>2</sup>*

# *Great Expectations*

In de arresten *P. en S.* en *Alo en Osso* introduceerde het Hof van Justitie een exceptie ten aanzien van de gelijkebehandelingsrechten van derdelanders: het recht op gelijke behandeling geldt niet als ongelijke behandeling het gevolg is van integratiemaatregelen. Karin de Vries analyseert de inhoud en gevolgen van deze ‘integratie-exceptie’: welke ruimte krijgen de lidstaten van het Hof om integratievoorwaarden te stellen?

Op basis van deze exceptie kunnen de lidstaten integratie inroepen als nieuwe grond om de gelijke toegang van derdelanders tot sociale rechten te beperken. Daarmee doet de exceptie afbreuk aan de reeds bereikte harmonisatie van immigratiebeleid in de EU en aan de verwezenlijking van het recht op gelijke behandeling van derdelanders.

Wie voor een dubbeltje geboren is, zal nooit een kwartje zal worden. Deze boodschap komt helder naar voren in de roman *Great Expectations* van Charles Dickens. In deze roman krijgt Pip, een volksjongen die is voorbestemd om zijn dagen te slijten in de smidse van zijn stiefvader Joe, te horen dat een weldoener hem een groot fortuin in het vooruitzicht stelt. Vanaf dat moment gaat Pip op in de gouden toekomst die hem te wachten staat, hij vertrekt naar de grote stad om daar als een gentleman te leven en kijkt nog maar zelden om naar het eenvoudige milieu waarin hij is opgegroeid. De verkrijging van Pips fortuin loopt echter niet zoals verwacht, en in plaats van zijn plek in te nemen te midden van de Engelse gentry rest Pip niets anders dan berooid in dienst te treden bij een buitenlandse handelsmaatschappij, om zijn schulden te kunnen afbetalen. Met de opkomst van de verzorgingsstaat is een einde gekomen aan de klassenmaatschappij zoals die door Dickens werd beschreven. Ook de verzorgingsstaat kent echter haar grenzen: vooral voor derdelanders is de toegang tot voorzieningen zoals onderwijs, huisvesting en bijstand niet vanzelfsprekend. Inmiddels zijn in het kader van het immigratiebeleid van de EU belangrijke gelijkebehandelingsrechten totstandgekomen. In 2015 en 2016 heeft het Hof van Justitie van de EU in *P. en S.* en *Alo en Osso* overwogen dat derdelanders, waar het hun

integratie in de ontvangende lidstaat betreft, zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden met de burgers van die lidstaat.<sup>3</sup> Het gevolg van deze overweging, die ik in dit stuk aanduid als de ‘integratie-exceptie’, is dat het recht op gelijke behandeling niet in de weg staat aan integratiemaatregelen van de lidstaten, ook niet wanneer daarmee de toegang van derdelanders tot sociale rechten wordt beperkt. ‘Integratie’ tekent zich hiermee af als een potentiële nieuwe scheidslijn tussen de *insiders* en de *outsiders* van de verzorgingsstaat.

De vraag die in deze bijdrage centraal staat is wat de integratie-exceptie precies inhoudt en wat de gevolgen ervan zijn voor de gelijke behandeling van derdelanders in de EU-lidstaten, in het bijzonder voor wat betreft hun toegang tot sociale rechten. Ik bespreek de recente toename van integratie-eisen op het terrein van sociale voorzieningen, tegen de achtergrond van sociaal-wetenschappelijke theorieën over burgerschap in de verzorgingsstaat. Daarna laat ik in paragraaf 2 zien welke gelijke behandelingsrechten voor derdelanders zijn neergelegd in de EU-migratierichtlijnen en welke ruimte er nog bestaat voor de lidstaten om integratievoorwaarden te stellen. In paragraaf 3 bespreek ik de uitspraken *P. en S.* en *Alo en Osso*, waarin de integratie-exceptie is geformuleerd. Ten slotte plaats ik enkele juridische kanttekeningen bij de integratie-exceptie en bespreek ik de gevolgen ervan voor de rechtspositie van derdelanders.

<sup>1</sup> Ik wil de anonieme reviewers en de redactie graag bedanken voor de door hen aangedragen verbeteringen.

<sup>2</sup> Deze bijdrage is een Nederlandstalige en enigszins bewerkte versie van het hoofdstuk ‘The Integration Exception. A New Limit to Social Rights of Third-Country Nationals in EU Law?’, in: D. Thym (ed.), *Questioning EU Citizenship. Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Oxford: Hart Publishing (binnenkort te verschijnen).

<sup>3</sup> HvJ EU 4 juni 2015, C-579/13 (*P. en S.*), ECLI:EU:C:2015:369, JV 2015/208, m.nt. K.M. de Vries en HvJ EU (GK) 1 maart 2016, C-443/14 en 444/14 (*Alo & Osso*), ECLI:EU:C:2016:127, JV 2016/112 m.nt. C.H. Slingenberg.

## 1. Burgerschap en integratie in de verzorgingsstaat

In de verzorgingsstaat, of welvaartsstaat, behoort het tot de taken van de overheid om de sociale rechten van burgers te garanderen en hen te beschermen tegen armoede. Er vindt een herverdeling van middelen plaats, waardoor voor alle burgers ten minste een minimale levensstandaard wordt gegarandeerd. In de klassieke analyse van T.H. Marshall vormde de toekenning van sociale rechten de laatste fase in de ontstaansgeschiedenis van nationaal burgerschap.<sup>4</sup> Voor welgestelde burgers was het belang van burgerschap al eerder ontstaan vanwege de door de overheid geboden bescherming van hun eigendomsrechten. Door de toekenning van sociale rechten en bestaanszekerheid van staatswege kregen ook de lagere klassen belang bij het in stand houden van de politieke gemeenschap waaruit deze rechten voortkwamen. Tegelijkertijd wordt het ontstaan van nationale identiteiten genoemd als een van de factoren die het ontstaan van de verzorgingsstaat, met de daarbijbehorende herverdeling van middelen, mogelijk hebben gemaakt.<sup>5</sup> Burgerschap in de verzorgingsstaat is dus te zien als een wederkerige relatie, waarbij de aanspraak van burgers op sociale rechten en een gevoel van verbondenheid met de nationale gemeenschap elkaar versterken.

In deze beschrijving van de verzorgingsstaat als nationaal project vallen buitenlandse migranten of, vanuit het perspectief van de Europese Unie gezien, derdelanders buiten de boot.<sup>6</sup> Marshall zag sociale rechten als een instrument om de scheidslijnen tussen de sociale klassen binnen de nationale gemeenschap te overbruggen. De scheidslijnen tussen nationale gemeenschappen bleven daarentegen bestaan en werden door de opkomst van de verzorgingsstaat juist versterkt. Wie deel uitmaakte van de nationale gemeenschap had daarmee immers ook toegang tot de verzorgingsstaat, wie niet tot de nationale gemeenschap behoorde was van beide uitgesloten.

In de praktijk is het verruimen van de grenzen van de verzorgingsstaat, in ieder geval voor sommige categorieën migranten, als oplossing gekozen. In veel westerse verzorgingsstaten kunnen behalve staatsburgers ook vreemdelingen een beroep doen op sociale rechten.<sup>8</sup> Dit geldt vooral voor de sociale verzekeringen, zoals werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, waarbij het recht op een uitkering gekoppeld is aan premiebetaling. Dergelijke regelingen staan doorgaans open voor alle premiebetalers en zijn gekoppeld aan werknemerschap in plaats van nationaliteit. Daarnaast worden sociale voorzieningen, zoals bijstand en gezinstoeslagen, meestal ook toegekend aan vreemdelingen met een permanent verblijfsrecht.<sup>9</sup>

Als verklaring waarom staten toch migranten hebben toegelaten – ondanks het idee van de besloten verzorgingsstaat – is door Bommès en Geddes gewezen op de behoefte aan arbeidsmigranten en de beperkte mogelijkheden die staten hebben om gezinshereniging en asielmigratie te reguleren. Tegelijkertijd werkten de instituties van de verzorgingsstaat in de hand dat wie eenmaal binnen was ook aanspraak kon maken op sociale voorzieningen, in ieder geval wanneer het verblijfsrecht voldoende duurzaam was.<sup>10</sup>

De afgelopen 15 à 20 jaar is echter opnieuw aandacht ontstaan voor nationale verbondenheid en identiteit als voorwaarde voor burgerschap, met de daarbijbehorende (sociale) rechten. Zorgen omtrent integratie en een vermeend gebrek aan aanpassing door migrantenminderheden staan hoog op de politieke agenda in verschillende Europese lidstaten. Integratiebeleid dat gericht was op de erkenning van culturele en religieuze diversiteit en het faciliteren van minderheden is vervangen door een nieuw streven naar culturele eenvormigheid en een sterke nationale identiteit.<sup>11</sup> Deze verschuiving heeft onder meer geleid tot de invoering van integratie-eisen en -tests in

## *Het Europese immigratierecht vormt een middenweg tussen het vrije verkeer van EU-burgers en een ongelimiteerde bevoegdheid voor de lidstaten om de grenzen te controleren.*

Voor internationale migranten geldt dat zij niet eenduidig tot de ene of de andere gemeenschap behoren. In het hier geschetste begrip van de verzorgingsstaat vormen zij een anomalie, die op twee manieren kan worden opgelost. Enerzijds kan hen de toegang tot de verzorgingsstaat worden ontzegd, op de grond dat zij niet tot de nationale gemeenschap behoren. Anderzijds kunnen de grenzen van de gemeenschap (en de verzorgingsstaat) juist ruimer worden getrokken, zodat ook internationale migranten erbij gaan horen. Dit gaat gepaard met de aanname dat het gevoel van nationale verbondenheid, dat aan de verzorgingsstaat ten grondslag ligt, niet één-op-één verbonden is met nationaliteit.<sup>7</sup>

de immigratie- en naturalisatiewetgeving van verschillende lidstaten. Immigranten worden met deze eisen geconfronteerd bij hun verzoek om toelating (vooral bij gezinshereniging), bij hun aanvraag van een duurzame verblijfsstatus en/of bij hun verzoek tot naturalisatie.<sup>12</sup>

4 T.H. Marshall, 'Citizenship and Social Class', in: T.H. Marshall & T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Londen: Pluto Press 1992 (voor het eerst verschenen in 1950).

5 N. Mussche, 'Social Citizenship vs. the Territoriality Principle: Lessons for Flanders' Solidarity Circle', in: B. Cantillon, P. Popelier & N. Mussche (red.), *Social Federalism: The Creation of a Layered Welfare State. The Belgian Case*, Cambridge: Intersentia 2011, p. 171-196, op 174-175, met verdere literatuurverwijzingen.

6 Zie hierover M. Bommès & A. Geddes, 'Introduction. Immigration and the Welfare State', in: M. Bommès & A. Geddes (red.), *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state*, Londen: Routledge 2000, p. 1-12.

7 Idem, p. 2.

8 W.R. Brubaker, 'Membership Without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens', in: W.R. Brubaker (red.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham: University Press of America 1989, p. 145-162, op p. 155-156.

9 Idem, p. 156. Zie ook G. Vonk & S. van Walsum, 'Access denied. Towards a new approach to social protection for formally excluded migrants', in: G. Vonk (red.), *Cross-Border Welfare State. Immigration, Social Security and Integration*, Antwerpen: Intersentia 2012, p. 3-60, p. 11-18.

10 M. Bommès & A. Geddes, 'Conclusion. Defining and redefining the community of legitimate welfare state receivers', in: M. Bommès & A. Geddes (red.), *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state*, Londen: Routledge 2000, p. 248-253, op p. 249-250.

11 D. Kostakopoulou, 'Introduction', in: R. van Oers, E. Ersbøll & D. Kostakopoulou (red.), *A Re-definition of Belonging?*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2010, p. 1-23, op p. 1-3. Zie ook R. Rubio-Marín, 'Integration in Immigrant Europe: Human Rights at a Crossroads', in: R. Rubio-Marín (red.), *Human Rights and Immigration*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 73-105, op p. 73-74.

12 Voor een overzicht van verschillende landen zie Van Oers e.a. 2010, reeds aangehaald. In Nederland geldt het succesvol afleggen van het inburgeringsexamen ook als voorwaarde voor voortgezet verblijf op grond van art. 3.80a lid 1 Vb 2000. De ABRvS heeft hierover recent prejudiciële vragen voorgelegd aan het HvJ EU, zie ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1252.

Recenter is te zien dat integratie-eisen ook een rol spelen bij de toekenning van sociale rechten. Een eerste voorbeeld hiervan is te zien in het Vlaamse inburgeringsbeleid: niet-deelname aan de verplichte inburgeringscursus kan daar tot gevolg hebben dat de bijstandsuitkering tijdelijk wordt gekort of dat de betrokkene niet in aanmerking komt voor sociale huisvesting.<sup>13</sup> In Duitsland is in 2016 een nieuwe integratiewet (*Integrationsgesetz*) aangenomen, waarin is neergelegd dat asielzoekers hun uitkering verliezen als zij geen gehoor geven aan de verplichting om een inburgeringscursus te volgen of arbeid te verrichten in het kader van het arbeidsmarktprogramma voor vluchtelingen.<sup>14</sup> In Duitsland gold bovendien al eerder dat vreemdelingen die een werkloosheidsuitkering ontvangen, verplicht kunnen worden om een inburgeringscursus te volgen.<sup>15</sup> Ten slotte geldt in Nederland sinds vorig jaar dat bijstandsgerechtigden hun uitkering gedeeltelijk of zelfs geheel kunnen verliezen als zij de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.<sup>16</sup> Deze voorbeelden laten zien dat integratiemaatregelen gebruikt worden om de toegang van vreemdelingen tot sociale rechten te reguleren. Door onderscheid te maken tussen 'wel en niet-geïntegreerde vreemdelingen' wordt alsnog een grens getrokken om de verzorgingsstaat.

## 2. Integratie en toegang tot sociale rechten in het EU-migratierecht

### 2.1 Verdragen

Hoe is de toegang van derdelanders tot sociale rechten geregeld in het EU-recht, en welke rol is daarbij weggelegd voor (nationale) integratiemaatregelen? De verdragsbasis voor het Europese migratiebeleid is neergelegd in de artikelen 77-80 van het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 78 VWEU vormt de grondslag voor een gemeenschappelijk asielbeleid, dat in overeenstemming moet zijn met het Vluchtelingenverdrag. Artikel 79 VWEU schept de bevoegdheid om een gemeenschappelijk immigratiebeleid te realiseren dat onder meer gericht is op een efficiënt beheer van migratiestromen en een billijke behandeling van derdelanders die legaal in de lidstaten verblijven. Deze bepalingen voorzien in een grondslag voor secundaire wetgeving, waaronder maatregelen inzake uniforme statussen voor asiel en subsidiaire bescherming en inzake de vaststelling van de rechten van legaal verblijvende derdelanders.<sup>17</sup> Op grond van artikel 79, vierde lid, VWEU kunnen maatregelen worden genomen ter ondersteuning van het integratiebeleid van de lidstaten, maar harmonisatie van wetgeving op dit terrein is uitgesloten. Het Europese immigratierecht vormt een soort middenweg tussen het vrije verkeer, zoals dat voor EU-burgers geldt, en een ongelimiteerde bevoegdheid voor de lidstaten om de grenzen te controleren.<sup>18</sup> Het gemeenschappelijke immigratie- en asielbeleid heeft niet tot doel om de grenzen van de Europese Unie zoveel mogelijk open te stellen voor derdelanders,

noch om volledige gelijke behandeling tussen derdelanders en Unieburgers te bewerkstelligen. Anders dan EU-burgers kunnen derdelanders zich niet beroepen op een fundamenteel recht van vrij verkeer.<sup>19</sup> De reikwijdte van artikel 18 VWEU (het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit) is daarnaast beperkt tot Unieburgers.<sup>20</sup>

Desalniettemin moeten Europese maatregelen op het gebied van immigratie in overeenstemming zijn met de grondrechten, die zijn neergelegd in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM).<sup>21</sup> Uit deze rechten, waaronder het verbod van onmenselijke behandeling, het recht op gezinsleven en het discriminatieverbod, kunnen aanspraken op verblijf of toegang tot sociale rechten voortvloeien. Deze uitkomst is echter doorgaans het resultaat van een belangenafweging, waarin de belangen van derdelanders en de publieke belangen van de lidstaten en de Unie worden betrokken. De verdragsbepalingen en de grondrechten laten dus ruimte aan de EU-wetgever om de inhoud van de verblijfsrechten en aanspraken van derdelanders te bepalen.<sup>22</sup>

### 2.2 Gelijke behandeling en sociale rechten van derdelanders in de EU-migratierichtlijnen

#### *De richtlijnen*

Op grond van de artikelen 78 en 79 VWEU zijn verschillende richtlijnen aangenomen waarin de rechtspositie van diverse categorieën derdelanders gedeeltelijk is geharmoniseerd. De meeste richtlijnen bevatten, naast bepalingen over toelating en verblijf, voorschriften over gelijke behandeling onder meer met betrekking tot sociale rechten.<sup>23</sup> Daarbij gaat het meestal om gelijke behandeling met de eigen onderdanen van de ontvangende lidstaat en in sommige gevallen om gelijke behandeling met andere derdelanders.

Het aantal migratierichtlijnen is sinds de totstandkoming van de Gezinsherenigingsrichtlijn in 2003 geleidelijk toegenomen.<sup>24</sup> Andere richtlijnen waarin aanspraken op sociale rechten geregeld zijn, zijn de Richtlijn Langdurig ingezetenen derdelanders,<sup>25</sup> de Richtlijn inzake slachtoffers van mensenhandel,<sup>26</sup> de herziene Definitierichtlijn<sup>27</sup> en verschillende richtlijnen op het gebied van arbeidsmigratie.<sup>28</sup> Richtlijn 2011/98, inzake de gecombineerde vergunning voor verblijf en

13 S. Ganty & P. Delgrange, 'Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique', *Revue du droit des étrangers* 2015, p. 511, op p. 514-515.

14 *Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmassnahmen*, zie art. 5a lid 3 en art. 5b lid 2 *Asylbewerberleistungsgesetz*.

15 Art. 44a lid 1 sub 2 *Aufenthaltsgesetz*.

16 Art. 18b Participatiewet. Zie hierover C.A. Groenendijk en P.E. Minderhoud, 'Taaleis in de bijstand. Discriminerend, disproportioneel en onnodig', *NJB* 2016, afl. 3, p. 183-188.

17 Art. 78, lid 2, sub a en b en art. 79, lid 2, sub b VWEU.

18 D. Thym, 'EU Migration Policy and its Constitutional Rationale: A Cosmopolitan Outlook', *Common Market Law Review* 2013, jrg. 50, p. 709.

19 *Idem*, p. 718-719. Zie ook L. Azoulai & K. de Vries, 'Introduction', in: L. Azoulai & K. de Vries (red.), *EU Migration Law. Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 1-13, op p. 3-4.

20 HvJ EU 4 juni 2009, C-22/08 en C-23/08 (*Vatsouras en Koupatantze*), ECLI:EU:C:2009:344, JV 2009/314 m.nt. P. Boeles, r.o. 52. Voor kritische beschouwingen over deze beperkte toepassing van art. 18 VWEU zie o.a. P. Boeles, 'Europese burgers en derdelanders: wat betekent het verbod van discriminatie naar nationaliteit sinds Amsterdam?', *Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht* 2005, afl. 12, p. 500-513 en E.R. Brouwer en K.M. de Vries, 'Third-country nationals and discrimination on the ground of nationality: article 18 TFEU in the context of article 14 ECHR and EU migration law: time for a new approach', in: M. van den Brink, S. Burri en J. Goldschmidt (red.), *Equality and human rights: nothing but trouble?*, Utrecht: SIM 2015, p. 123-146.

21 Art. 6, lid 1 en 3, VEU.

22 Thym 2013, reeds aangehaald (vn 18), op p. 721.

23 Ik gebruik het begrip 'sociale rechten' hier in ruime zin: eronder vallen niet alleen rechten op het gebied van sociale zekerheid en voorzieningen maar bijvoorbeeld ook de toegang tot (beroeps)onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting.

24 Richtlijn 2003/86 inzake het recht op gezinshereniging, [2003] Pb. L 251/12.

25 Richtlijn 2003/109, [2004] Pb. L 16/44, zoals gewijzigd door Richtlijn 2011/51, [2011] Pb. L 132/1.

26 Richtlijn 2004/81, [2004] Pb. L 261/19.

27 Richtlijn 2011/95, [2011] Pb. L 337/9.

28 Richtlijn 2016/801, [2016] Pb. L 132/21 (Onderzoekersrichtlijn); Richtlijn 2009/50, [2009] Pb. L 155/17 (Kennismigrantenrichtlijn); Richtlijn 2014/36, [2014] Pb. L 94/375 (Seizoensarbeidersrichtlijn) en Richtlijn 2014/66, [2014] Pb. L 157/1 (Richtlijn Intra-Corporate Transferees).

arbeid, bevat daarnaast een aantal gelijkebehandelingsrechten voor derdelanders aan wie het is toegestaan om in de ontvangende lidstaat arbeid te verrichten, ongeacht het verblijfsdoel waarvoor zij zijn toegelaten.<sup>29</sup> Hieronder kunnen bijvoorbeeld ook gezinsleden vallen die zijn toegelaten op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn.<sup>30</sup>

#### *Gelijke behandeling en sociale rechten*

Tussen de verblijfsstatussen die door de diverse richtlijnen in het leven zijn geroepen bestaan belangrijke verschillen, zowel voor wat betreft de voorwaarden voor toelating en verblijf als voor wat betreft het recht op gelijke behandeling.<sup>31</sup> Wanneer zij in samenhang worden bekeken blijkt echter dat de toegang van derdelanders tot sociale rechten en voorzieningen op twee manieren wordt beperkt.

die van de burgers van de lidstaten. Slachtoffers van mensenhandel genieten de minste bescherming. De lidstaten zijn verplicht om hen een minimale levensstandaard en noodzakelijke medische zorg te verschaffen en om maatregelen te treffen inzake toegang tot de arbeidsmarkt en (beroeps) onderwijs. In de Richtlijn is echter geen recht op gelijke behandeling neergelegd. Gezinsleden die zijn toegelaten op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn hebben een beperkt recht op gelijke behandeling met de referent (niet: de eigen burgers) op het gebied van arbeid en (beroeps)onderwijs. Andere richtlijnen voorzien wel in gelijke behandeling met de burgers van de ontvangende lidstaat en op een groter aantal terreinen, waaronder de sociale zekerheid, belastingvoordelen en de erkenning van beroepskwalificaties.<sup>36</sup> De sterkste bescherming wordt geboden door de Langdurig-ingezetenenrichtlijn en de Definitierichtlijn: naast de eerdergenoemde rechten geven deze

### *Langdurig ingezetenen en vluchtelingen genieten de meeste bescherming.*

In de eerste plaats zijn de voorwaarden voor toelating en verblijf in de meeste richtlijnen zo vastgesteld dat geen verblijfsrecht wordt toegekend aan derdelanders van wie te verwachten is dat zij afhankelijk zullen worden van publieke middelen.<sup>32</sup> Zo is voor rechtmatig verblijf op grond van de arbeidsmigratierichtlijnen vereist dat degene die om toelating verzoekt werk heeft gevonden in de gastlidstaat.<sup>33</sup> Dordelanders die op grond van deze richtlijnen worden toegelaten hebben dus in beginsel inkomen uit arbeid en hoeven geen uitkering aan te vragen. Andere verblijfsvoorwaarden in de arbeidsmigratierichtlijnen zijn het vereiste van een passende zorgverzekering en het vereiste dat de aanvrager over voldoende middelen moet beschikken om in het eigen onderhoud te voorzien, zonder een beroep te doen op sociale bijstand.<sup>34</sup> Dezelfde voorwaarden gelden ook voor verblijf op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn en voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene dordelander.<sup>35</sup> Enkel in de Definitierichtlijn en de Richtlijn inzake slachtoffers van mensenhandel worden geen eisen gesteld aan de economische zelfredzaamheid van de verblijfsaanvragers.

Een tweede beperking is dat de toegang tot sociale rechten op grond van de verschillende richtlijnen niet gelijk is aan

richtlijnen ook recht op gelijke toegang tot sociale bijstand. Veel van de hier genoemde bepalingen kennen uitzonderingen, waardoor het recht op gelijke behandeling weer wordt beperkt. Zo bepaalt artikel 12, tweede lid, onder a van Richtlijn 2011/98 (inzake de gecombineerde vergunning) dat het recht op gelijke behandeling bij onderwijs en beroepsopleiding zich niet hoeft uit te strekken tot studiefinanciering. Een ander voorbeeld biedt artikel 11, vierde lid, Langdurig-ingezetenenrichtlijn dat de lidstaten toestaat om gelijke behandeling op het terrein van sociale bijstand en bescherming te beperken tot 'de belangrijkste prestaties'.

Hiervoor werd al genoemd dat de Europese migratierichtlijnen in overeenstemming moeten zijn met de grondrechten die zijn gewaarborgd in het Grondrechtenhandvest van de Europese Unie en het EVRM. Tot deze grondrechten behoort het in artikel 21, tweede lid, van het Handvest neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Het HvJ EU heeft voorts nog echter nagelaten om aan deze bepaling nadere invulling te geven voor wat betreft de gelijke toegang van derdelanders tot sociale rechten.<sup>37</sup> Het EHRM heeft bij herhaling geoordeeld dat vreemdelingen die langdurig rechtmatig verblijf hadden gehad in het gastland, op grond van artikel 14 jo. 1 Eerste Protocol EVRM gelijke aanspraak dienden te hebben op sociale uitkeringen.<sup>38</sup> Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt echter ook dat onrechtmatig en tijdelijk verblijvende vreemdelingen van gelijke toegang tot sociale voorzieningen mogen worden uitgesloten.<sup>39</sup> Over de vraag of de toegang tot sociale rechten afhankelijk mag worden gesteld van integratievoorwaarden heeft het EHRM zich nog niet uitgelaten.

29 Richtlijn 2011/98, [2011] Pb. L 343/1.

30 Art. 2 sub b Richtlijn 2011/98. Het hier gegeven overzicht omvat niet de herziene Opvangrichtlijn (2013/33) omdat die van toepassing is op asielzoekers aan wie nog geen verblijfsvergunning is verleend. Ook niet genoemd zijn de Richtlijn Tijdelijke bescherming (2001/55), die van toepassing kan worden verklaard in het geval van een massale instroom maar die niet is ingeroepen tijdens de Syrische vluchtelingencrisis, en de Studentenrichtlijn omdat daarin enkel een beperkt recht op toegang tot de arbeidsmarkt is neergelegd.

31 Voor een bespreking van de afzonderlijke richtlijnen zie bijv. L. Halleskov, 'The Long-term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?', *European Journal of Migration and Law* 2005, jrg. 7, p. 181; A. Beduschi, 'An Empty Shell? The Protection of Social Rights of Third-Country Workers in the EU after the Single Permit Directive', *European Journal of Migration and Law* 2015, jrg. 17, p. 210 en H. Verschueren, 'Employment and Social Security Rights of Third-Country Labour Migrants under EU Law: An Incomplete Patchwork of Legal Protection', *European Journal of Migration and Law* 2016, jrg. 18, p. 373.

32 Vergelijkbare eisen gelden voor EU-burgers op grond van de Verblijfsrichtlijn; de verhouding tussen deze verblijfsrechten en het recht op gelijke toegang van EU-burgers tot sociale rechten is de afgelopen jaren aan de orde geweest in een serie arresten van het HvJ EU, waaronder *Dano* (HvJ EU (GK), 11 november 2014, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, JV 2014/386 m.nt. P. Boeles) en *Commissie t. Verenigd Koninkrijk* (HvJ EU 14 juni 2016, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436, JV 2016/193).

33 Dit geldt voor de Onderzoekersrichtlijn, de Kennismigrantenrichtlijn, de Seizoenswerkersrichtlijn en de Richtlijn Intra-Corporate Transferees.

34 Bijv. art. 5, sub e, Kennismigrantenrichtlijn en art. 6, lid 3, Seizoenswerkersrichtlijn.

35 Art. 7, lid 1, sub c, Gezinsherenigingsrichtlijn en art. 5, lid 1, Langdurig-ingezetenenrichtlijn.

36 Zie de arbeidsmigratierichtlijnen en Richtlijn 2011/98 inzake de gecombineerde vergunning.

37 Zie het arrest *Kamberaj*, over gelijke toegang van derdelanders tot huisvestingssubsidies, HvJ EU (GK) 24 april 2012, C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233. Nader hierover: K.M. de Vries, 'Gelijke behandeling van derdelanders bij huisvestingssubsidie. Het Hof biedt bescherming, maar op de juiste gronden?', *NTM/NJCM-Bulletin* jrg. 2012, nr. 6, p. 715-730.

38 Onder andere *Gaygusuz t. Oostenrijk*, EHRM 16 september 1996, klachtnr. 17371/90 en *Dhahbi t. Italië*, EHRM 8 april 2014, klachtnr. 17120/09.

39 Onder andere *Ponomaryovi t. Bulgarije*, EHRM 21 juni 2011, klachtnr. 5335/05, r.o. 54. Het EHRM spreekt in dit verband over de toegang tot 'resource-hungry public services'.



## 2.3 Integratiemaatregelen

### *Bevoegdheden van de EU en van de lidstaten*

In deze paragraaf bespreek ik de mogelijkheden die de lidstaten, binnen het kader van het EU-migratierecht, hebben om integratie-eisen te stellen voor de toegang van derdelanders tot sociale rechten. Een eerste vraag daarbij is hoe de bevoegdheid op het terrein van integratie verdeeld is over de Unie en de lidstaten.

Artikel 79, vierde lid, VWEU biedt een grondslag voor maatregelen:

‘om het optreden van de lidstaten ter bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven, aan te moedigen en te ondersteunen, met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten.’

Deze bepaling werd ingevoegd in het Verdrag van Lissabon en dient als basis voor maatregelen zoals het Europese Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF).<sup>40</sup> Zij maakt duidelijk dat het voeren van integratiebeleid in eerste instantie tot de bevoegdheden van de lidstaten behoort. Het gaat hier om een ondersteunende bevoegdheid, in de zin van artikel 2, vijfde lid, VWEU, waarbij harmonisatie van wet- en regelgeving is uitgesloten.

*Als het verblijfsrecht eenmaal is verkregen lijkt het EU-recht geen ruimte te laten om integratie-eisen te stellen als voorwaarde voor sociale rechten.*

Hoewel de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot integratie hiermee duidelijk lijkt te zijn vastgelegd, is integratiebeleid in de praktijk nauw verweven met andere beleidsterreinen. Zo zal de integratie van derdelanders in de lidstaten ook beïnvloed worden door maatregelen op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs en anti-discriminatiebeleid. Daarnaast bestaat er een duidelijke samenhang tussen integratie- en immigratiebeleid. Dit komt in de Europese regelgeving ook naar voren: verschillende migratierichtlijnen hebben mede tot doel om de integratie van derdelanders in de lidstaten te bevorderen.<sup>41</sup> Artikel 79, vierde lid, VWEU staat niet toe dat de integratiewetgeving van de lidstaten wordt geharmoniseerd, maar staat niet in de weg aan de geldigheid van maatregelen met een harmoniserend effect op het integratiebeleid van de lidstaten die op een andere verdragsbasis berusten. Dit betekent dat de EU-wetgever, bij het vaststellen van immigratiemaatregelen op grond van de artikelen 78, tweede lid, en 79, tweede lid, VWEU, zich ook mag laten leiden door overwegingen van integratiebeleid, zolang dit niet tot gevolg heeft dat de beperking van artikel 79, vierde lid, wordt omzeild.<sup>42</sup> Dit betekent dat de EU-wetgever bevoegd is om, binnen het kader van het gemeenschappelijke immigratiebeleid, de rechten van derdelanders afhankelijk te stellen van integratievoorwaarden. De mogelijkheden die lidstaten hebben om dergelijke integratievoorwaarden te stellen wordt intussen begrensd door het EU-recht: integratiemaatregelen van de lidstaten mogen immers niet tot gevolg hebben dat afbreuk

wordt gedaan aan de door het EU-recht gegarandeerde rechten. Integratievoorwaarden die niet rechtstreeks gekoppeld zijn aan rechten uit een richtlijn, mogen bovendien niet zo worden toegepast dat de effectiviteit van de richtlijn erdoor wordt ondermijnd.<sup>43</sup>

### *Integratiemaatregelen en rechten van derdelanders*

Hiervoor werd al genoemd dat overwegingen van integratiebeleid ook een rol hebben gespeeld bij de vaststelling van verschillende migratierichtlijnen. Daarbij kunnen twee perspectieven worden onderscheiden.<sup>44</sup> Het eerste perspectief (dat van insluiting) ziet een duurzaam verblijfsrecht en het recht op gelijke behandeling als voorwaarden voor succesvolle integratie. Integratie wordt, in dit perspectief, gedefinieerd als toegang tot rechten, waarbij een stevige rechtspositie vaak als voorwaarde wordt gezien voor participatie in en verbondenheid met de ontvangende samenleving. Het tweede perspectief (dat van uitsluiting) ziet een zekere mate van integratie of integratiecapaciteit daarentegen als een voorwaarde voor de toekenning van verblijf en verdere rechten. Integratie wordt in deze benadering meestal gelijkgesteld met sociale en/of culturele verbondenheid met de samenleving van het gastland, welke wordt aangetoond door middel van integratietests of aan de hand van criteria waaronder verblijfsduur, het verrichten van betaalde arbeid en het beheersen van de taal.

Uit de bepalingen van het VWEU kan niet worden afgeleid welke van de genoemde perspectieven op integratie leidend zou moeten zijn voor het Europese immigratiebeleid. De EU-wetgever heeft hierin evenmin een duidelijke keuze gemaakt.<sup>45</sup> In de richtlijnen komen daarentegen elementen van beide perspectieven naar voren. Dit is met name het geval bij de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Langdurig-ingezetenenrichtlijn.<sup>46</sup> In de preambles van beide richtlijnen wordt uitdrukking gegeven aan het insluitende perspectief: gezinshereniging en een permanente verblijfsstatus, met een bijbehorend recht op gelijke behandeling op verschillende terreinen, worden daarin aangeduid als instrumenten om de integratie van derdelanders te bevorderen.<sup>47</sup> Deze integratie-doelstelling is ook door het HvJ EU tot uitgangspunt genomen bij zijn interpretatie van de richtlijnen.<sup>48</sup> Aan de andere kant staan beide richtlijnen toe dat de lidstaten de toelating van gezinsleden en de verkrijging van de status van langdurig ingezetene derdelander afhankelijk stellen van integratievoorwaarden.<sup>49</sup> In het arrest K. en A. heeft het HvJ EU bevestigd dat artikel 7, tweede lid, Gezinsherenigingsrichtlijn ruimte laat

43 P. en S., reeds aangehaald (vn 3), r.o. 45.

44 Deze perspectieven komen grotendeels overeen met de concepten van integratie die zijn onderscheiden door Groenendijk, zie K. Groenendijk, 'Legal Concepts of Integration in EU Migration Law', *European Journal of Migration and Law* 2004, jrg. 6, p. 111. Een derde integratieconcept dat door Groenendijk wordt genoemd, integratie als voorwaarde voor naturalisatie, is voor deze bijdrage minder relevant.

45 Thym 2016, reeds aangehaald (vn 42), MN 44.

46 Zie verder K. de Vries, *Integration requirements in EU migration law*, EUI Working Paper MWP 2012/20, San Domenico di Fiesole: European University Institute 2012.

47 Zie hiervoor voetnoot 41.

48 Bijv. *Kamberaj*, reeds aangehaald (noot 37), r.o. 86.

49 Zie art. 7, lid 2, Gezinsherenigingsrichtlijn en art. 5, lid 2, Langdurig-ingezetenenrichtlijn. Art. 15, lid 3, van de laatstgenoemde richtlijn staat bovendien toe dat de lidstaten integratie-eisen stellen aan langdurig ingezetene derdelanders die zich naar een tweede lidstaat begeven.

40 Verordening 516/2014, [2014] Pb. L 150/168.

41 Zie met name de overwegingen (3), (4) en (15) preambule Gezinsherenigingsrichtlijn en overwegingen (4) en (15), preambule Langdurig-ingezetenenrichtlijn.

42 HvJ EU 5 oktober 2000, C-376/98 (*Duitsland t. de Raad en het Parlement*), ECLI:EU:C:2000:544, r.o. 79; zie ook D. Thym, 'Legal Framework for EU Immigration Policy', in: K. Hailbronner & D. Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2<sup>nd</sup> edition, C.H. Beck/Hart/Nomos 2016), MN 25.

voor integratietests als voorwaarde voor gezinshereniging, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.<sup>50</sup>

Hoewel het EU-recht dus niet voorschrijft dat integratie als voorwaarde moet worden gesteld voor gezinshereniging of een permanente verblijfstatus, staat het de lidstaten wel toe om op deze terreinen voor een uitsluitende benadering te kiezen. Indirect kunnen integratie-eisen in deze gevallen dus ook een voorwaarde vormen voor de rechten die aan de status van gezinslid of langdurig verblijvende derdelander zijn toegekend.<sup>51</sup> Anderzijds lijkt het EU-recht als het verblijfsrecht eenmaal is verkregen, geen ruimte te laten om (opnieuw) integratie-eisen te stellen als voorwaarde voor gelijke behandeling, waaronder op het terrein van de sociale rechten.

### 3 De 'integratie-exceptie'

In *P. en S. en Alo en Osso* werd het HvJ EU gevraagd om, onder meer, uitleg te geven aan gelijkebehandelingsbepalingen uit de Langdurig-ingezetenenrichtlijn en de Definitierichtlijn. Het Hof introduceerde in beide arresten een exceptie voor maatregelen die tot doel hebben om de integratie te bevorderen en vergrootte daarmee de ruimte voor de lidstaten om integratie-eisen te stellen. Deze 'integratie-exceptie' wordt hieronder nader beschouwd.

#### 3.1 P. en S. en Alo en Osso

De zaak *P. en S.* betrof twee derdelanders die in Nederland de status van langdurig ingezetene hadden verworven.<sup>52</sup> Voor het verkrijgen van deze status hadden zij niet het inburgeringsexamen hoeven af te leggen, maar na de verkrijging waren zij alsnog inburgeringsplichtig op grond van de Wet inburgering (Wi).<sup>53</sup> De sanctie op niet-naleving van de inburgeringsplicht is een bestuurlijke boete van maximaal 1250 euro; deze boete kan iedere twee jaar opnieuw worden opgelegd totdat het examen is behaald.<sup>54</sup> De zaak leidde tot een prejudiciële procedure bij het HvJ EU, waarbij de Centrale Raad van Beroep (CRvB) wilde weten of de aan *P. en S.* opgelegde inburgeringsplicht verenigbaar was met de Langdurig-ingezetenenrichtlijn.

Een van de vragen van de Centrale Raad was of de inburgeringsplicht in overeenstemming was met artikel 11, eerste lid, onder a en b van de Langdurig-ingezetenenrichtlijn, inzake de gelijke behandeling van derdelanders op de terreinen arbeid en (beroeps)onderwijs. Daarbij beargumenteerde de CRvB overigens niet duidelijk waarom de inburgeringsplicht ongelijke behandeling op het terrein van de arbeid tot gevolg zou hebben.<sup>55</sup> Het HvJ EU ging op dit punt echter niet in. In plaats daarvan overwoog het dat het gelijkheidsbeginsel slechts

ziet op gelijke behandeling in vergelijkbare situaties.<sup>56</sup> Het liet daarop volgen:

'In deze context moet worden vastgesteld dat de litigieuze integratiemaatregelen in wezen bestaan in de verplichting om mondelinge en schriftelijke vaardigheden te verwerven in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven en/of aan te tonen. Terwijl kan worden aangenomen dat eigen onderdanen over dergelijke vaardigheden en kennis beschikken, geldt dat niet voor derdelanders. (...) bijgevolg [moet] worden vastgesteld dat, wat het nut betreft van integratiemaatregelen zoals de verwerving van kennis van de taal en samenleving van het land, de situatie van derdelanders niet vergelijkbaar is met die van eigen onderdanen.'<sup>57</sup>

Het HvJ EU verbond hieraan de conclusie dat de aan *P. en S.* opgelegde inburgeringsplicht niet in strijd was met het in de Richtlijn neergelegde recht op gelijke behandeling.<sup>58</sup> Dat derdelanders en Nederlanders op het punt van kennis van de Nederlandse taal en samenleving in beginsel niet vergelijkbaar zijn, is op het eerste gezicht geen rare aanname. Wat de geciteerde overweging echter laat zien is dat het recht op gelijke behandeling van derdelanders afhankelijk is van een vergelijkbaarheidstoets, die negatief uit kan pakken als de ongelijke behandeling het gevolg is van integratiemaatregelen. Anders gezegd: het Hof zegt dat het recht op gelijke behandeling geldt behoudens de exceptie van niet-vergelijkbaarheid van derdelanders met eigen onderdanen, welke zich voordoet in het geval van integratiemaatregelen. Het bestaan van deze integratie-exceptie werd bevestigd in het arrest *Alo en Osso*.

Het *Alo en Osso*-arrest, dat door het HvJ EU werd gewezen in de nasleep van de Syrische vluchtelingencrisis, betrof twee Syrische onderdanen die in Duitsland subsidiaire bescherming hadden gekregen.<sup>59</sup> Volgens de voorschriften bij hun verblijfsvergunningen was *Alo* verplicht om zijn woonplaats te kiezen in de stad Ahlen, terwijl de woonplaatskeuze was *Osso* beperkt was tot de regio Hannover, met uitzondering van de stad Hannover. Op grond van de Duitse wet- en regelgeving konden gebiedsbeperkende voorschriften worden opgelegd aan derdelanders die in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering, bijstand of een asielzoekersuitkering.<sup>60</sup> De prejudiciële procedure bij het HvJ EU betrof de vraag of dergelijke gebiedsbeperkingen in strijd waren met de artikelen 29, eerste lid, en 33 Definitierichtlijn. Op grond van de eerstgenoemde bepaling hebben personen met internationale bescherming recht op bijstand op gelijke voet met de eigen onderdanen van de gastlidstaat. Artikel 33 Definitierichtlijn garandeert het recht op vrij verkeer binnen de lidstaat die de bescherming heeft verleend, onder dezelfde voorwaarden en beperkingen als andere rechtmatig verblijvende derdelanders.

Bij de beantwoording van de vragen erkende het HvJ EU dat de door Duitsland opgelegde gebiedsbeperkingen tot gevolg hadden dat onderscheid werd gemaakt tussen enerzijds personen met subsidiaire bescherming, en anderzijds vluchtelingen en Duitsers voor wie de toegang tot een bijstandsuitkering niet aan vergelijkbare voorschriften was gebonden.<sup>61</sup> Het

<sup>50</sup> HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14 (*K. en A.*), ECLI:EU:C:2015:453, JV 2015/232 m.nt. Groenendijk.

<sup>51</sup> Zoals hiervoor werd beschreven bevat de Gezinsherenigingsrichtlijn weinig bepalingen inzake gelijke behandeling. Gezinsleden die verblijf hebben op grond van deze richtlijn kunnen echter in aanmerking komen voor de rechten uit Richtlijn 2011/98.

<sup>52</sup> *P. en S.*, reeds aangehaald (vn 3).

<sup>53</sup> Zie art. 3, lid 1, Wi. Sinds 1 januari 2010 is het succesvol afleggen van het inburgeringsexamen één van de voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene, zie art. 45b, lid 2, sub g Vw 2000. *P. en S.* hadden hun langdurig-ingezetenenstatus in 2008 respectievelijk in 2007 verkregen.

<sup>54</sup> Art. 31-34 Wi.

<sup>55</sup> Volgens de CRvB zou de voorbereiding op het inburgeringsexamen de beschikbaarheid van derdelanders voor de arbeidsmarkt kunnen verminderen. De Raad voegde hier echter zelf aan toe dat dit slechts een beperkt effect zou zijn, dat bovendien vergelijkbaar was met de situatie van andere werknemers die naast hun baan een opleiding volgen om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren, zie CRvB 13 November 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2269, r.o. 7.4.

<sup>56</sup> *P. en S.*, reeds aangehaald (noot 3), r.o. 41.

<sup>57</sup> *Idem.*, r.o. 42.

<sup>58</sup> *Idem.*, r.o. 43.

<sup>59</sup> *Alo en Osso*, reeds aangehaald (noot 3).

<sup>60</sup> Art. 12, lid 2, *Aufenthaltsgesetz*.

<sup>61</sup> *Alo en Osso*, reeds aangehaald (noot 3), r.o. 52-53. Volgens de A-G was niet gebleken dat de gebiedsbeperkingen daadwerkelijk tot effect hadden gehad dat de toegang tot de bijstand werd beperkt (Conclusie, par. 66). Voor het HvJ EU was de mogelijkheid van gebiedsbeperkingen echter voldoende om aan te nemen dat er sprake was van ongelijke behandeling.

Hof voegde hier echter opnieuw aan toe dat het recht op gelijke behandeling niet van toepassing is wanneer de betrokkenen zich, gelet op het doel van de maatregel, niet in vergelijkbare situaties bevinden.<sup>62</sup> In het voorliggende geval was het gestelde doel van de gebiedsbeperkingen om te voorkomen dat in bepaalde gebieden concentraties zouden ontstaan van bijstandsgerechtigde vreemdelingen, aangezien dit zou kunnen leiden tot sociale spanningen met een negatief effect op het integratieproces. Daarnaast konden de beperkingen worden ingezet om derdelanders met specifieke integratiebehoefte hun woonplaats te laten kiezen op plekken met een passend aanbod aan integratievoorzieningen.<sup>63</sup> Het HvJ EU oordeelde dat:

‘artikel 29 [Definitierichtlijn] niet relevant is ..., aangezien personen met de subsidiaire beschermingsstatus en Duitse onderdanen zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden uit het oogpunt van de doelstelling die erin bestaat de integratie van onderdanen van derde landen te vergemakkelijken’.<sup>64</sup>

Het HvJ EU bevestigt hier dus dat het recht van derdelanders op gelijke behandeling met de onderdanen van de lidstaten onderhevig is aan een integratie-exceptie: als de ongelijke behandeling het gevolg is van maatregelen die als doel hebben om de integratie te bevorderen is er geen sprake van vergelijkbare situaties en dus geen recht op gelijke behandeling. Omdat de vergelijkbaarheidstoets rechtstreeks samenhangt met het recht op gelijke behandeling kan dezelfde redenering worden toegepast op andere gelijkebehandelingsbepalingen uit de migratierichtlijnen. De integratie-exceptie kan daarom tot gevolg hebben dat het recht op gelijke behandeling van derdelanders, en daarmee hun toegang tot sociale rechten, wordt verzwakt.

onderdanen eveneens toegespijst op het punt van kennis van de Nederlandse taal en samenleving. Het HvJ EU overwoog dat derdelanders op dit punt niet vergelijkbaar waren met eigen onderdanen, maar liet daarmee de mogelijkheid open dat op andere terreinen (bijvoorbeeld opleidingsniveau of werkervaring) wel sprake is van vergelijkbaarheid. Ten slotte verklaarde het Hof in *P. en S.* dat integratiemaatregelen voor langdurig ingezetene derdelanders in overeenstemming moeten zijn met het non-discriminatiebeginsel en dat zij niet een zodanig zware last in mogen houden dat daardoor de effectiviteit van de Langdurig-ingezetenenrichtlijn in gevaar komt.<sup>67</sup>

Op basis van het *P. en S.*-arrest kan dus worden beredeneerd dat de reikwijdte van de integratie-exceptie niet erg groot is: uitzonderingen op het recht op gelijke behandeling zijn alleen mogelijk in het geval van integratiemaatregelen die zijn gericht op het verwerven van de taal en kennis van de ontvangende samenleving, en die bovendien geen onredelijke belasting vormen voor de betrokkenen. Uit het arrest *Alo en Osso* blijkt echter dat het begrip ‘integratiemaatregel’ een ruimere strekking heeft. De integratiemaatregelen in die zaak waren immers de aan *Alo en Osso* opgelegde gebiedsbeperkingen, die tot doel hadden om sociale spanningen te voorkomen (zie par. 4.1). Over de noodzaak en verwachte effecten van deze maatregelen is in het arrest verder niets te vinden. Ook legt het HvJ EU niet uit waarom te verwachten is dat de vrije woonplaatskeuze van bijstandsgerechtigde derdelanders tot sociale spanningen zal leiden, terwijl dit niet geldt voor bijstandsgerechtigde Duitsers.

Deze terughoudende opstelling van het Hof duidt erop dat de lidstaten de nodige beleidsruimte hebben om integratiemaatregelen te formuleren, zonder tegen de grenzen van het recht op gelijke behandeling aan te lopen.<sup>68</sup> Ten slotte vermeldt het *Alo en Osso*-arrest niet de eis dat integratiemaatregelen geen

## *De integratie-exceptie: als de ongelijke behandeling het gevolg is van integratiemaatregelen is er geen recht op gelijke behandeling.*

### 3.2 Grenzen aan integratie-exceptie?

Hoe groot de gevolgen van de integratie-exceptie voor de toegang van derdelanders tot sociale rechten zullen zijn, hangt er onder meer vanaf wanneer maatregelen als integratiemaatregelen kunnen worden beschouwd. In het *P. en S.*-arrest legde het HvJ EU uit waarom het ervan uitging dat de inburgeringsplicht een positief effect kon hebben op de integratie van derdelanders in Nederland:

‘niet [kan] worden betwist dat de verwerving van de taal en kennis van de samenleving van de gastlidstaat de communicatie tussen derdelanders en eigen onderdanen sterk vergemakkelijkt en bovendien de interactie en het vormen van sociale banden tussen hen bevordert. Evenmin kan worden betwist dat de verwerving van de taal van de gastlidstaat de toegang van derdelanders tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen minder moeilijk maakt’.<sup>65</sup>

Dit standpunt werd bevestigd in het arrest *K. en A.*, met betrekking tot het inburgeringsexamen in het buitenland.<sup>66</sup> In *P. en S.* was de vergelijking tussen derdelanders en eigen

afbreuk mogen doen aan de effectiviteit van de toepasselijke richtlijnen.

### 3.3 Verblijf als integratiemaatstaf?

Een laatste vraag met betrekking tot de integratie-exceptie is of deze gelijklijk van toepassing is op alle categorieën derdelanders. Het uitgangspunt van de exceptie is dat derdelanders nog niet geïntegreerd zijn in de ontvangende lidstaat, en daarom niet vergelijkbaar zijn met de burgers van die lidstaat. Uit het arrest *Alo en Osso* kan echter worden afgeleid dat het verblijf in de lidstaat van invloed is op de veronderstelde mate van integratie.

*Alo en Osso* beriepen zich onder meer op artikel 33 Definitierichtlijn, dat aan personen met internationale bescherming het recht op vrij verkeer binnen de lidstaat toekent onder dezelfde voorwaarden en beperkingen als gelden voor andere legaal verblijvende derdelanders. Bij de uitleg van deze bepaling moest het HvJ EU, in het kader van de vergelijkbaarheidstoets,

<sup>62</sup> *Alo en Osso*, reeds aangehaald (noot 3), r.o. 54.

<sup>63</sup> *Idem*, r.o. 58. Deze doelen waren neergelegd in par. 12.2.5.2.1 en 12.2.5.2.2 van de beleidsregels ter uitvoering van het *Aufenthaltsgesetz*.

<sup>64</sup> *Alo en Osso*, reeds aangehaald (noot 3), r.o. 59.

<sup>65</sup> *P. en S.*, reeds aangehaald (noot 3), r.o. 47.

<sup>66</sup> *K. en A.*, reeds aangehaald (noot 50), r.o. 53.

<sup>67</sup> *P. en S.*, reeds aangehaald (noot 3), r.o. 44-45 en 54.

<sup>68</sup> Zie bij wijze van tegenstelling de Conclusie van A-G Cruz Villalón. Op basis van een grondrechtelijke analyse en een strikte evenredigheidstoets oordeelde de A-G dat ongelijke behandeling met betrekking tot het recht op vrij verkeer alleen gerechtvaardigd zou zijn indien er sprake zou zijn van voldoende concrete en zwaarwegende belangen op het gebied van immigratie- of integratiebeleid (Conclusie A-G, par. 105).



beoordelen of personen met subsidiaire bescherming zich, voor de toepassing van integratiemaatregelen, in een vergelijkbare situatie bevinden als andere legaal verblijvende derdelanders met een bijstandsuitkering. Het antwoord op deze vraag werd aan de verwijzende rechter overgelaten. Het HvJ EU gaf daarbij echter wel ter overweging mee dat andere derdelanders (die niet onder de Definitierichtlijn vallen) doorgaans pas een recht op bijstand krijgen nadat zij een bepaalde periode rechtmatig in de gastlidstaat hebben verbleven. Een dergelijke verblijfsduur kan, aldus het Hof, het vermoeden doen ontstaan dat de betrokken derdelanders voldoende in de ontvangende lidstaat zijn geïntegreerd.<sup>69</sup>

Verblijfsduur is dus een relevante factor voor de mate van integratie, en daarmee voor de toepasselijkheid van de integratie-exceptie. Dit verband tussen verblijfsduur en integratie wordt elders in de rechtspraak bevestigd. In het arrest Tahir zei het HvJ EU dat 'uit een legale en ononderbroken verblijfsduur van vijf jaar blijkt dat de betrokkene sterke banden met het gastland heeft gekregen en zich daar dus duurzaam heeft gevestigd'.<sup>70</sup> Dit betekent echter niet dat de integratie-exceptie na vijf jaar legaal verblijf niet meer van toepassing is. De eisers in de zaak P. en S., waarin de exceptie voor het eerst werd toegepast, hadden immers allebei de status van langdurig ingezetenen derdelanders verworven en woonden bovendien allebei meer dan tien jaar in Nederland. Desondanks achtte het HvJ EU hun situatie niet vergelijkbaar met die van Nederlandse burgers omdat zij het inburgeringsexamen niet hadden behaald. Hoewel verblijfsduur dus wel een rol speelt bij het bepalen van de mate van integratie, is dit niet voldoende om de gelijke toegang van derdelanders tot sociale rechten te garanderen.

situaties niet gelijk worden behandeld'.<sup>72</sup> Een dergelijke open formulering leent zich inderdaad niet voor verdere toepassing zonder dat wordt beoordeeld of er sprake is van vergelijkbare situaties. Als de vergelijkbaarheid eenmaal is vastgesteld zal bovendien moeten worden bekeken of voor het gemaakte onderscheid geen objectieve rechtvaardiging bestaat. In *P. en S.* en *Alo en Osso* beriepen de eisers zich echter niet op het algemene, EU-rechtelijke gelijkheidsbeginsel. In beide zaken ging het om de uitleg van specifieke gelijkebehandelingsbepalingen uit de Langdurig-ingezetenenrichtlijn en de Definitierichtlijn. Beide bepalingen bevatten een nauwkeurig omschreven recht op gelijke behandeling, voor bepaalde categorieën derdelanders en op bepaalde terreinen, met een aantal specifieke uitzonderingen.

Bij dergelijke specifiek geformuleerde bepalingen mag ervan uit worden gegaan dat de vraag naar de vergelijkbaarheid van de desbetreffende groepen (in dit geval derdelanders en burgers van de lidstaat) op het aangewezen terrein (onderwijs, arbeid, bijstand, enz.) al is beantwoord door de Europese wetgever.<sup>73</sup> Zo kan uit artikel 29, eerste lid, Definitierichtlijn worden afgeleid dat derdelanders die internationale bescherming hebben gekregen volgens de EU-wetgever vergelijkbaar zijn met de onderdanen van de gastlidstaat, waar het de toegang tot een bijstandsuitkering betreft. Zij hebben dus een recht op gelijke behandeling, tenzij de uitzonderingsgrond van artikel 29, tweede lid, van toepassing is.<sup>74</sup>

Bij de aanwezigheid van een voldoende specifieke norm in het secundaire EU-recht is de toepassing van een vergelijkbaarheidstoets door het Hof van Justitie zowel onnodig als onwenselijk. Een dergelijke rechterlijke exceptie past bovendien niet goed bij het in het VWEU vastgelegde streven naar een

*Als het secundaire EU-recht een voldoende specifieke norm bevat, is de toepassing van een vergelijkbaarheidstoets door het HvJ EU onnodig en onwenselijk.*

#### 4. Integratie als nieuwe grens om de verzorgingsstaat

##### 4.1 Juridische kanttekening

Hieronder wordt besproken welke gevolgen de introductie van de integratie-exceptie heeft voor de toegang van derdelanders tot de verzorgingsstaat en mogelijk ook voor het vrije verkeer van EU-burgers. Eerst wordt echter een juridische kanttekening geplaatst bij de hiervoor besproken arresten *P. en S.* en *Alo en Osso*.

In beide arresten paste het HvJ EU een vergelijkbaarheidstoets toe. Deze benadering is niet overtuigend. De vergelijkbaarheidstoets vloeit voort uit één van de premissen van het gelijkheidsbeginsel, namelijk dat alleen gelijke gevallen gelijk behandeld hoeven te worden.<sup>71</sup> Dit betekent echter niet dat de rechter bij iedere gelijkebehandelingsbepaling gehouden is om een vergelijkbaarheidstoets uit te voeren. Ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van EU-recht heeft het Hof steeds geoordeeld dat 'het beginsel van gelijke behandeling [vereist] dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende

gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid. In plaats van het bestaande niveau van harmonisatie te bestendigen, schept het Hof nieuwe ruimte voor de lidstaten om nieuwe integratiemaatregelen aan te nemen waardoor de verschillen tussen de lidstaten eerder groter dan kleiner zullen worden.

Hiermee is overigens niet gezegd dat de lidstaten, bij het ontbreken van de integratie-exceptie, geen enkele ruimte zouden hebben om integratiemaatregelen met een verplichtend karakter vast te stellen. De verplichting om een inburgeringscursus te volgen of een inburgeringsexamen af te leggen kan immers zo worden vormgegeven dat inburgeraars hierdoor niet worden belemmerd in hun mogelijkheden om arbeid te verrichten of (beroeps)onderwijs te volgen (bijvoorbeeld in de vorm van avondonderwijs), en zonder dat het voldoen aan deze verplichting als voorwaarde wordt gesteld voor de toekenning van sociale voorzieningen. Inburgeringsplichtige derdelanders worden in dat geval niet ongelijk behandeld ten opzichte van de onderdanen van de gastlidstaat. Met andere woorden, lidstaten kunnen verplichtende inburgeringsmaatregelen opleggen zolang zij er tegelijkertijd voor waken dat de gelijke toegang van derdelanders tot arbeid, onderwijs en

<sup>69</sup> *Alo en Osso*, reeds aangehaald (noot 3), r.o. 63.

<sup>70</sup> HvJ EU 17 juli 2014, C-469/13 (*Tahir*), ECLI:EU:C:2014:2094, JV 2014/266, r.o. 33.

<sup>71</sup> Bijvoorbeeld A.F. Bayefsky, 'The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law', *Human Rights Law Journal* 1990, jrg. 11, nr. 1, p. 11. Voor een kritische beschouwing zie J.H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel*, Den Haag: Sdu uitgevers 2002.

<sup>72</sup> Bijv. HvJ EU (GK) 14 december 2004, C-210/03 (*Swedish Match*), ECLI:EU:C:2004:802, r.o. 70.

<sup>73</sup> Hetzelfde geldt voor de vraag naar de aan- of afwezigheid van een objectieve rechtvaardiging.

<sup>74</sup> Op grond van dit tweede lid kunnen de lidstaten de sociale bijstand voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus beperken tot de belangrijkste prestaties.

sociale rechten daardoor niet wordt aangetast. Het voordeel van deze benadering is dat steeds moet worden nagegaan of de getroffen integratiemaatregelen inderdaad geen ongelijke behandeling veroorzaken, het recht op gelijke behandeling wordt niet bij voorbaat buitenspel gezet op de grond dat derdelanders onvoldoende geïntegreerd zijn en geen gelijke behandeling behoeven.

is echter al enige jaren een tendens te zien in de richting van een restrictievere uitleg van deze bepalingen, in het bijzonder ten aanzien van economisch niet-actieve EU-burgers die niet over voldoende middelen beschikken om te voorkomen dat zij een beroep moeten doen op het socialebijstandstelsel van het gastland.<sup>77</sup> Het HvJ EU heeft in deze arresten duidelijk gemaakt dat de draagkracht van de nationale socialebijstands-

## *De integratie-exceptie stelt het Hof in staat om mee te bewegen met restrictieve tendensen in het immigratiebeleid van de lidstaten.*

4.2 Integratie en uitsluiting van de verzorgingsstaat  
De ontwikkeling van de integratie-exceptie laat zien dat, ook in het EU-recht, de toegang tot de verzorgingsstaat samenhangt met integratie, burgerschap en nationale identiteit. Deze samenhang is niet nieuw: eerder in deze bijdrage werd uiteengezet dat burgerschap in de verzorgingsstaat berust op een wederkerige relatie tussen herverdeling en sociale rechten enerzijds, en verbondenheid met de nationale gemeenschap anderzijds. De integratie-exceptie kan echter worden gezien als een teken dat deze relatie wordt omgedraaid. Waar in het traditionele denken over de verzorgingsstaat sociale rechten worden gezien als een middel om burgerschap van de nationale gemeenschap te bestendigen, maakt de integratie-exceptie het juist mogelijk om derdelanders de toegang tot sociale rechten te ontfangen als zij zich niet houden aan door de overheid opgelegde integratiemaatregelen. Integratie werkt hier dus als uitsluitingsmechanisme, zoals dat eerder al het geval was op het gebied van gezinshereniging en de toegang tot een permanent verblijfsrecht (zie par. 3.3.2).

De integratie-exceptie is niet verbonden met een bepaalde, inhoudelijke invulling van het begrip integratie (zoals participatie op de arbeidsmarkt of culturele aanpassing aan de heersende normen in de gastlidstaat). Dit blijkt uit het gegeven dat de exceptie in *P. en S.* en *Alo en Osso* werd toegepast op verschillende integratiemaatregelen. In *P. en S.* moesten de eisers een inburgeringsexamen afleggen, waarbij het HvJ EU benadrukte dat dit zou bijdragen aan hun toegang tot de arbeidsmarkt en het onderwijs en aan hun interactie met de zittende bevolking. In *Alo en Osso* daarentegen was het integratiebelang gelegen in het voorkomen van sociale spanningen. Het is daarom makkelijker om de zaak *Alo en Osso* te zien als een situatie waarin het recht op gelijke behandeling van de eisers werd afgezet tegen een algemeen integratiebelang, terwijl in *P. en S.* meespeelde dat de inburgeringsplicht erop gericht was om de positie van de eisers zelf te verbeteren. In beide zaken was het gevolg van de integratie-exceptie echter dat de eisers, omwille van integratiemaatregelen, van gelijke toegang tot sociale rechten konden worden uitgesloten.

4.3 Gevolgen voor het vrije verkeer van EU-burgers  
Tot slot een opmerking over het vrije verkeer van EU-burgers. Zoals eerder vermeld hebben Unieburgers, anders dan derdelanders, een fundamenteel (in het VWEU vastgelegd) recht om binnen de lidstaten te reizen en daar te verblijven (par. 3.1).<sup>75</sup> Voor hen geldt het recht op gelijke behandeling met de eigen onderdanen van de ontvangende lidstaten, waaronder gelijke toegang tot sociale rechten, op grond van artikel 18 VWEU en artikel 24 Verbljfsrichtlijn.<sup>76</sup> In de rechtspraak van het HvJ EU

stelsels niet oneindig is en dat de lidstaten de toegang tot die stelsels mogen beperken voor EU-burgers uit andere lidstaten die niet aan de (economische) voorwaarden voor rechtmatig verblijf voldoen.<sup>78</sup> In het verlengde van deze arresten roept de toepassing van de integratie-exceptie door het HvJ EU, in de rechtspraak over derdelanders, de vraag op of een dergelijke exceptie ook een rol zou kunnen gaan spelen waar het om de gelijke behandeling van Unieburgers gaat.

Het Hof van Justitie heeft eerder aanvaard dat een zekere mate van integratie van EU-burgers, in de lidstaat waar zij verblijven, een voorwaarde kan zijn voor gelijke toegang tot bijvoorbeeld studiefinanciering.<sup>79</sup> In het Förster-arrest accepteerde het Hof dat de voorwaarde van vijf jaar verblijf een geschikt middel was om te bereiken dat studiebeurzen alleen aan geïntegreerde EU-burgers zouden worden toegekend. Een volgende vraag is of bij het beoordelen van de mate van integratie van EU-burgers uit andere lidstaten ook taaleisen een rol kunnen gaan spelen. In het *P. en S.*-arrest overwoog het HvJ EU dat derdelanders en burgers van de ontvangende lidstaat zich niet lieten vergelijken, omdat van de laatste groep aangenomen mag worden dat zij de taal van die lidstaat beheersen. Hoewel migrerende Unieburgers zich, net als de burgers van de lidstaat waar zij verblijven, kunnen beroepen op hun EU-burgerschap (in die zin zijn zij vergelijkbaar), zal van hen meestal, evenmin als van derdelanders, aangenomen mogen worden dat zij ook de taal van het gastland spreken. Zo gezien heeft het Hof met het *P. en S.*-arrest, misschien onbedoeld, niet alleen de solidariteit met derdelanders, maar ook die tussen EU-burgers onderling beperkt.

## 5. Tot slot

In deze bijdrage heb ik betoogd dat het Europese Hof van Justitie in enkele recente arresten ruimte heeft gecreëerd voor de lidstaten om de toegang van derdelanders tot de verzorgingsstaat te beperken via de integratie-exceptie. Deze exceptie is juridisch gezien niet erg sterk onderbouwd: de door het Hof

<sup>75</sup> Thym 2013, reeds aangehaald (vn 18). Zie ook par. 3.1.

<sup>76</sup> Richtlijn 2004/38, [2004] Pb. L 158/77.

<sup>77</sup> HvJ EU 19 september 2013, C-140/12 (*Brey*), ECLI:EU:C:2013:565, *JV* 2013/352 m.nt. P. Boeles; *Dano*, reeds aangehaald (vn 32); HvJ EU (GK) 15 september 2015, C-67/14 (*Alimanovic*), ECLI:EU:C:2015:597, *JV* 2015/344 m.nt. P.E. Minderhoud; HvJ EU 25 februari 2016, C-299/14 (*Garcia-Nieto*), ECLI:EU:C:2016:114, *JV* 2016/91 en *Commissie t. het Verenigd Koninkrijk*, reeds aangehaald (vn 32).

<sup>78</sup> Onder andere *Dano*, reeds aangehaald (noot 32), r.o. 74 en *Alimanovic*, reeds aangehaald (noot 77), r.o. 50.

<sup>79</sup> Zie HvJ EU (GK), 15 maart 2005, C-209/03 (*Bidat*), ECLI:EU:C:2005:169, r.o. 57 en HvJ EU (GK) 18 november 2008, C-158/07 (*Förster*), ECLI:EU:C:2008:630, r.o. 49. Thym heeft erop gewezen dat de mate van integratie van EU-burgers in andere lidstaten ook een rol heeft gespeeld in zaken betreffende het recht op duurzaam verblijf (o.g.v. art. 16 Verbljfsrichtlijn) en verblijfsbeëindiging, zie D. Thym, 'The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive EU Citizens', *Common Market Law Review* 2015, jrg. 52, p. 17-50, op p. 36-37.

gebruikte vergelijkbaarheidstoets ligt bij specifieke gelijkebehandelingsbepalingen niet voor de hand. De integratie-exceptie stelt het Hof echter wel in staat om mee te bewegen met restrictieve tendensen in het beleid van de lidstaten ten aanzien van immigratie en integratie. Het politieke en maatschappelijke debat over de vluchtelingencrisis en de uittreding van het Verenigd Koninkrijk (Brexit) laten zien dat het draagvlak voor zowel de immigratie van derdelanders als voor Europese eenwording minder sterk is dan zo'n vijftien jaar geleden, toen de Verblijfsrichtlijn en de Langdurig-ingezetenenrichtlijn

werden aangenomen. Sindsdien hebben verschillende lidstaten, met een beroep op het belang van actief en gedeeld burgerschap, integratievoorwaarden opgenomen in hun immigratiewetgeving, in het bijzonder voor gezinshereniging. De introductie van de integratie-exceptie in *P. en S.* en *Alo en Osso* laat zien dat deze uitsluitende functie van integratiemaatregelen nu opnieuw aan het licht komt, deze keer in het domein van de sociale rechten. Daarmee blijft het onzeker of derdelanders gelijke toegang hebben tot de verzorgingsstaat.